Auszüge aus Doktor-Dissertationen
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Georg August-Universität zu Göttingen
Jahrgang 1924

Das Bremische Budgetrecht

nach der Verfassung vom 18. Mai 1920

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Von
Walter Meyer,
Referendar in Bremen

Gutachter: Geheimrat Prof. D. Dr. Schoen.

Budgetrecht im objektiven Sinne ist der Inbegriff von Rechtsnormen, welche die Aufstellung und Festsetzung des Haushaltsplans, seinen Vollzug und seine Kontrolle im modernen Rechts- und Verfassungsstaate regeln. Demgegenüber bedeutet Budgetrecht im subjektiven Sinne das Recht der Volksvertretung, an den genannten Funktionen mitzuwirken und insoweit an der Verwaltung des Staates teilzunehmen.

Das Budget (Etat, Haushaltsplan) selbst ist der vollständige und geordnete Voranschlag aller zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinwirtschaft für eine bevorstehende Finanzperiode. Es dient der Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts und befaßt sich mit der konkreten Ausgestaltung der im Finanzplan der Regierung niedergelegten Ideen und Programmpunkte. Das Wort „Budget" entstammt der altfranzösischen Sprache, erhielt seine finanztechnische Bedeutung im englischen Par-

lament und gelangte gegen Ende des 18. Jahrhunderts von Frankreich aus nach Deutschland.

In Bremen tauchte das Budget zum ersten Male bei der Vorbereitung einer Verfassungsreform in den Jahren 1814 ff. auf. Es fand zwar in den bremischen Verfassungen von 1849 und 1854 keine ausdrückliche Erwähnung, wurde aber trotzdem Jahr für Jahr neu aufgestellt. Vertreter des Bürgertums wurden schon früh vom Senat in die sog. „Deputationen“ berufen, die sich aus Senats- und Bürgerschaftsmitgliedern zusammensetzten und in ihrer Gesamtheit mit der Verwaltung des bremischen Staatswesens betraut waren. Die im Jahre 1817 eingerichtete Finanzdeputation befaßte sich hauptsächlich mit dem Budget; bemerkenswert ist, daß schon um diese Zeit dem Bürgertum infolge der Tätigkeit seiner Vertreter in der Finanzdeputation ein Budgetrecht im subjektiven Sinne eingeräumt war.

Die neue bremische Verfassung vom 18. Mai 1920 spricht in § 63 von einem Haushaltsplan, der durch Beschluß der Bürgerschaft festgestellt wird, während beispielsweise Art. 85 der R. V. Gesetzesform erfordert. Dieser Unterschied ist aber rechtlich bedeutungslos, da das Budget nach herrschender Ansicht ein Verwaltungsakt, nicht ein Akt der Gesetzgebung ist, so daß es auf die Form, in der dieser Verwaltungsakt in Erscheinung tritt, nicht ankommt. Im Innenverhältnis zwischen Staat und Bürgerschaft ist das Budget als ein parlamentarisches Rechtsgeschäft anzusehen, welches die Genehmigung der künftigen Einnahmen und Ausgaben zum Inhalte hat. Aus dieser rechtlichen Konstruktion ergeben sich als Folgesätze, daß das Budget rechtliche Wirkungen nur zwischen Senat und Bürgerschaft, nicht etwa zwischen dem Senat und einem Dritten auszulösen vermag und daß andererseits Verhandlungen und Verträge des Senats mit einem Dritten die Entschlüsse

der Bürgerschaft bei Feststellung des Budgets in keiner Weise berühren.

Das bremische „Generalbudget" entspringt aus den Voranschlägen der einzelnen Verwaltungsressorts. Jeder Verwaltungszweig stellt sein Spezialbudget auf und übersendet es der Finanzdeputation. Diese stellt dann das Generalbudget aus den einzelnen Spezialbudgets und Einnahmeregistern zusammen und teilt es in die Rubriken: Ordentlicher und Außerordentlicher Haushalt ein. Von der Finanzdeputation gelangt das Budget nebst einem Begleitbericht noch vor Beginn des Etatsjahres, welches am 1. April eines jeden Jahres seinen Anfang nimmt, und zwar spätestens am 15. Februar an die Bürgerschaft.

Hier wird es zunächst einer besonderen Kommission — dem Haushaltsausschuß — überwiesen, der den ganzen Entwurf einer gründlichen Beratung unterzieht und das Ergebnis in einem besonderen Berichte niederlegt. Dann erfolgt eine zweite Beratung innerhalb der Bürgerschaft selbst. Die einzelnen Bewilligungen werden mit einfacher Stimmenmehrheit erteilt. Die Bürgerschaft hat dabei ein volles Einnahmen- und Ausgabenbewilligungsrecht: sie ermächtigt hierdurch den Senat, die Finanzwirtschaft ihren Bewilligungen entsprechend im nächsten Etatsjahre zu führen. Eine Einschränkung des Bewilligungsrechts liegt jedoch in § 63, Abs. 2, S. 2 Br. V., wonach die Bürgerschaft im Entwurf des Haushaltsplans ohne Zustimmung der Finanzdeputation Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen kann. Diese Bestimmung hat vermutlich die Bedeutung, daß die sachverständige Finanzdeputation aus finanztechnischen Gründen feststellen soll, ob eine Ausgabenvermehrung für den bremischen Staat auch tragbar ist. Eine weitere Einschränkung bringt § 66 Br. V. Danach dürfen Geldmittel auf dem Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur

für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Hierzu bedarf es eines besonderen Beschlusses der Bürgerschaft, der von dem anderen Beschlusse scharf zu scheiden ist, durch den die Anleihe etc. als Einnahmeposten des Budgets bewilligt wird; der erstere Beschluß schafft objektives Recht, der letztere normiert lediglich subjektive Rechte und Pflichten zwischen dem Senat und der Bürgerschaft. Eine letzte Beschränkung liegt in dem sog. Bepackungsverbot, wonach Vorschriften im Budget unzulässig sind, die sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Staats oder ihre Verwaltung beziehen. Zwar ist dieses Verbot in der Verfassung nicht enthalten; es ist aber anzunehmen, daß seine besondere Normierung bei Vereinbarung der Verfassung als selbstverständlich abgelehnt ist und daß nicht etwa seine Geltung ausgeschlossen werden sollte.

Gegen das durch Beschluß der Bürgerschaft zustandegekommene Budget steht dem Senat ein Einspruchsrecht innerhalb von zwei Wochen zu. Die Genehmigung oder Ablehnung kann sich aber nur auf den Haushaltsplan als Ganzes, nicht auf Einzelheiten desselben erstrecken. Wird der Einspruch erhoben, so nimmt die Bürgerschaft eine nochmalige Beratung vor. Bleibt der Senat auch dann bei seinen Bedenken, so wird seine Genehmigung durch Volksentscheid ersetzt. — Die Veröffentlichung des Budgets geschieht in den „Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft".

Der Vollzug des Budgets erfolgt durch die Verwaltungs- und sonstigen Behörden im Rahmen besonderer Grundsätze und wird überwacht durch die Finanzdeputation. Der erste dieser Grundsätze ist der der Vollständigkeit, es herrscht das sog. Bruttoprinzip, wonach alle Staatseinnahmen und -Ausgaben für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden

müssen. Deshalb müssen unter anderem auch Anleihen, Betriebsverwaltungen und Verwaltungsverträge in dem Etat aufgeführt werden. An zweiter Stelle ist der Grundsatz der Einheit zu nennen, d. h. alle Einnahmen des Staates gelten als Deckungsmittel für die gesamten, nicht etwa für bestimmte Ausgaben. Eine scheinbare Durchbrechung dieses Grundsatzes ist die Teilung des Budgets in einen Ordentlichen und Außerordentlichen Haushalt. Das geschieht jedoch nur der Übersichtlichkeit halber. Wie schon aus der gemeinsamen Bewilligung und Veröffentlichung beider Teile hervorgeht, ist der Etat im Grunde genommen einheitlich geblieben. Dasselbe gilt auch für die in § 65 Br. V. genannten sog. staatlichen Nebenfonds. Der Grundsatz der Spezialisierung bedeutet, daß die zu einem bestimmten Zweck bewilligten Ausgaben und Einnahmen nicht überschritten werden dürfen und daß die sog. Fondsverwechslung untersagt ist, d. h. die Verwendung von Geldern für einen anderen als den festgelegten Zweck. Aus diesem Grunde findet eine besondere Bewilligung der einzelnen Kapitel und Titel sowie der Dispositionen und Erläuterungen zum Etat statt. Eine Ausnahme vom Prinzip der Spezialisierung bilden die Dispositionsfonds, die dem Senat oder einem besonderen Verwaltungszweige zur freien Verfügung überwiesen werden. Weiterhin ist der Grundsatz der vorhergehenden Ermächtigung zu erwähnen, der eine Feststellung des Haushaltsplans *vor Beginn* des Rechnungsjahres erfordert. Ausnahmen von diesem Prinzip sind die Nachbewilligungen auf den Etat, der Nachtrags- und der Notetat. Schließlich ist noch vom Grundsatz der jährlichen Bewilligung zu reden, welcher lautet: „Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden.“ Folgesätze dieses Prinzips sind das Verbot der Vorgriffe, wonach Aus-

gaben des einen Jahres aus den Fonds des folgenden Jahres, die noch der Bewilligung bedürfen, nicht gedeckt werden dürfen, ferner das Prinzip der Jahresführung: Keine Verwendung von Mitteln über das Etatsjahr hinaus, und als Umkehrung davon das Verbot der sog. nachträglichen Verrechnung: es ist unzulässig, im folgenden Etatsjahre entstehende Ausgaben auf Titel des Vorjahres anzuweisen; schließlich das Verbot der Restverwaltung, d. h. bereits abgeschlossene Fonds dürfen nicht zur Zahlung von Ausgaben verwendet werden.

Dem Vollzuge des Haushaltsplans folgt sein Abschluß und die Rechnungslegung von seiten der Verwaltung. Dem steht gegenüber die administrative und die parlamentarische Rechnungskontrolle. Erstere wird vom Senat, letztere von der Bürgerschaft ausgeübt. Die Finanzdeputation fungiert hierbei als besondere Revisionsbehörde. Die administrative Kontrolle ist nur ein interner Akt zwischen Regierung und Verwaltung, sie bezweckt eine gesetzmäßige und sparsame Finanzverwaltung und findet ihren Abschluß in der Entlastung der Verwaltung durch den Senat. Die parlamentarische Kontrolle dagegen ist der „actus contrarius" des bei Feststellung des Budgets zwischen Senat und Bürgerschaft abgeschlossenen Rechtsgeschäfts. Hier tritt die dem Senat erteilte Entlastung nach außen als Beschluß in Erscheinung.